

Dr. sc. Nikša Nikolić

Redoviti profesor

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu

FINANCIJSKA DECENTRALIZACIJA OBRAZOVNOG SUSTAVA U HRVATSKOJ¹

UDK / UDC: 37.014.543

JEL klasifikacija / JEL classification: H52

Simpozijски referat / Conference paper

Primljeno / Received: 10. srpnja 2007. / July 10, 2007

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 07. siječnja 2008. / January 07, 2008

Sažetak

Ljudski kapital kao jedan od najznačajnijih svjetskih razvojnih resursa, nesumnjivo je osnovna pretpostavka za ulazak u društvo znanja. Kvaliteta ljudskog kapitala determinirana je kvalitetom obrazovnog sustava koji omogućava stjecanje svih potrebnih znanja, vještina i kompetencija što se zahtijevaju na tržištu rada. Kvalitetni obrazovni sustav mora se temeljiti na kvalitetnom financiranju. Jedan od problema koji se pri tome pojavljuje je disproporcija između obrazovnih potreba i mogućnosti njihovog financiranja. Taj problem, zbog svoje opće nazočnosti u svim zemljama, pokazuje da je riječ o krizi financiranja obrazovanja. Suočene s brojnim teškim posljedicama te krize, zemlje poduzimaju brojne mjere kojih ukupnost čini bit reforma obrazovnog procesa. Reformske mjere usmjerene na financiranje javnog obrazovanja usmjeravaju se prema aktiviranju tržišnog mehanizma i decentralizaciji financiranja. Iznimka u tom smislu nije ni Hrvatska, gdje je kriza financiranja obrazovanja također izražena i gdje se također poduzimaju brojne reformske mjere da bi se iz te krize izišlo. U ovom radu razmatramo one mjere kojima se nastoji decentralizirati financiranje obrazovanja u Hrvatskoj.

Ključne riječi: financiranje obrazovanja, kriza financiranja obrazovanja, financijska decentralizacija obrazovanja.

¹ Članak je nastao na osnovi autorova izlaganja na konferenciji Decentralizacija odgojno-obrazovnog sustava u RH, održanoj u Splitu 2007. godine.

UVOD

Ljudski je kapital danas jedan od najznačajnijih razvojnih resursa. Samim tim se i potreba ulaganja u ljudski kapital pojavljuje kao imperativ da bi se postigao željeni cilj - ulazak u društvo znanja. Ulaganje u ljudski kapital ima karakter trajnog ulaganja jer se stečena znanja, vještine i kompetencije odmah ne gube. Međutim, to ulaganje treba biti kontinuirano iz jednostavnoga razloga što u vremenu u kojemu živimo brzina promjena u dostignućima u najrazličitijim oblastima nameće stalno nadograđivanje postojećih i stečenih znanja. To je uostalom i razlogom zašto se danas posebno značenje daje upravo cjeloživotnom obrazovanju. O značenju ljudskoga kapitala govore uostalom i podaci stalnog povećanja ulaganja u obrazovanje u svijetu. Prema podacima UNESCO-a u svijetu se potroši oko 240 mlrd. US dolara, što čini oko 5,8% svjetskoga BDP. Gotovo svaki peti građanin svijeta polazi neku obrazovnu instituciju, što znači da je oko 650 milijuna ljudi obuhvaćeno obrazovnim procesom. U školama svih obrazovnih razina djeluje 23 milijuna nastavnika,² pa taj broj često nadmašuje broj zaposlenih u pojedinim gospodarskim granama. Pitanje koje nam se nalaže u tom kontekstu jest zašto se tolika pozornost pridaje obrazovanju.

Odgovor je vrlo jednostavan. Kvaliteta ljudskog kapitala determinirana je upravo kvalitetom obrazovnog sustava koji omogućava stjecanje svih potrebnih znanja, vještina i kompetencija što se zahtijevaju na tržištu rada.

1. PLURALIZAM OBRAZOVANJA – PLURALIZAM FINANCIRANJA

Obrazovanje je, striktno gledano, privatno dobro jer poboljšava blagostanje učenika povećavajući njihovu mogućnost kasnije zarade ili, još općenitije, njihovu mogućnost da prežive.³ Međutim, obrazovanje **je po svom karakteru i javna potreba**. Preciznije rečeno, ono je tzv. **nečista javna potreba**, što znači da se može zadovoljavati ne samo preko državnog mehanizma već i preko tržišnog mehanizma. Ostvarivanje preko državnog mehanizma rezultira nečim što često zovemo javnim obrazovanjem, Javno obrazovanje čine javne predškolske institucije, javne osnovne i srednje škole te javna visoka učilišta (sveučilišta i njihove sastavnice fakulteti). Ako se potrebe za obrazovanjem zadovoljavaju preko tržišnog mehanizma, tad govorimo o privatnom obrazovanju. Tržište se pri tome može pojaviti u svim obrazovanim segmentima što će rezultirati privatnim predškolskim institucijama, privatnim osnovnim i srednjim školama, te privatnim visokim učilištima.

Pritom možemo postaviti **pitanje koji je od navedenih mehanizama zastupljen u praksi**. Današnja iskustva visokorazvijenih zemalja, ali i onih u

² Vidi H. Vrgoč, *Financiranje školstva u Hrvatskoj* - članak objavljen u zborniku radova: *Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države*, Zagreb, 2000, str. 325-339.

³ Vidi H. Rosen, *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb, 1999, str. 81-87.

tranziciji, pokazuju podjednaku zastupljenost oba ta mehanizma. To, drugim riječima, znači da u praksi vlada ***konceptija pluralističkog obrazovanja***, to jest postojanje i javnoga i privatnoga obrazovanja. Koji je ***razlog*** da je praksa prihvatila upravo pluralističku koncepciju?

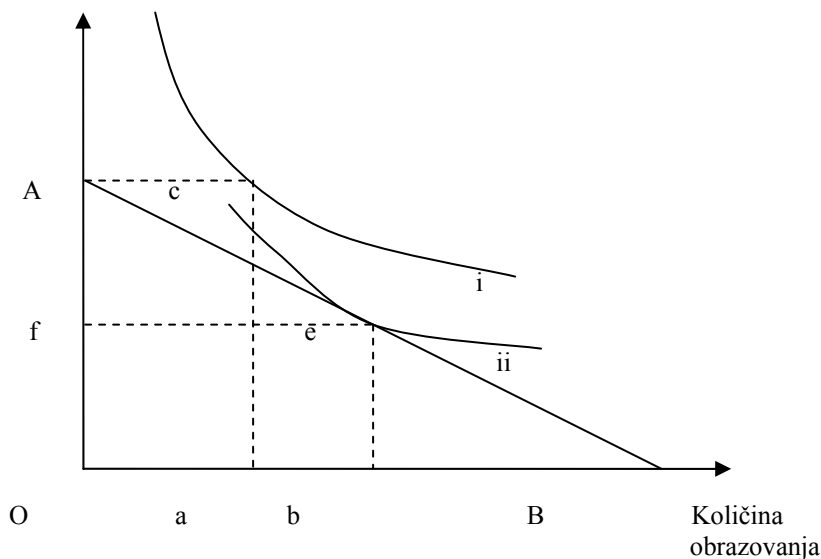
Prvi dio odgovora na postavljeno pitanje leži u činjenici da je ***obrazovanje temeljna javna potreba koja mora biti svakomu dostupna pod jednakim uvjetima***. U svim demokratskim zemljama već je odavno naglašeno da položaj pojedinca ne smije biti diskriminirajući glede ekonomskoga i socijalnog statusa njegovih roditelja. To je važno istaknuti kako bi se upozorilo na činjenicu da obrazovanje nije privilegija bogatih koji bi tu uslugu mogli kupiti. Zbog toga javno obrazovanje treba postojati bez obzira na to postoji li privatno obrazovanje.

Privatno obrazovanje utemeljeno je na jednostavnoj tržišnoj logici. Ako naime, postoji platežno sposobna potražnja za uslugama obrazovanja, te ako to zakon dopušta, tad će reagirati tržišni mehanizam stvarajući odgovarajuću ponudu obrazovnih usluga. Pri tome zapazimo da je riječ o zadovoljavanju platežno sposobne, a ne bilo kakve potražnje, što drugim riječima znači da će se tržišno ponuđene obrazovne usluge naplatiti. ***Ako u svakom društvu postoje oni koji te usluge mogu platiti, onda je logično dopustiti postojanje i privatnog obrazovanja***. Konačno, naglasimo i to da privatno obrazovanje ne dovodi u pitanje dominantnu ulogu države, koja skrbi o kvaliteti pedagoških i ostalih obrazovnih standarda.

Pluralizmom u obrazovanju smanjuju se i troškovi koje kućanstva imaju za potrebe obrazovanja. Pokažimo to i primjerom. Pođimo od pretpostavke da postoji samo privatno obrazovanje. U tom slučaju promatrano kućanstvo može kupiti onu količinu obrazovanja koju omogućuje njegov dohodak. Cijenu obrazovanja određuje, zasigurno, tržište. Na slici 1. te su mogućnosti kućanstva predložene linijom proračunskog ograničenja *AB*. Glede tog ograničenja kućanstvo može kupiti količinu obrazovanja (*b*) i količinu drugih dobara (*f*). Točkom koju određuju koordinate (*b*) i (*f*) prolazi krivulja indiferencije (*i*). Pretpostavimo sada da se uz privatno obrazovanje uvede i javno obrazovanje, o kojem skrbi država. U tom slučaju kućanstvo može dobiti količinu obrazovanja (*a*) bez bilo kakvih dodatnih troškova. Ta je kombinacija predstavljena točkom (*c*), kroz koju prolazi krivulja indiferencije (*ii*). Budući da je krivulja indiferencije (*ii*) iznad krivulje indiferencije (*i*), kućanstvu se više isplati koristiti se uslugom javnoga obrazovanja nego privatnoga.⁴

⁴ Analiza postaje složenija ako razmatranjima obuhvatimo i činitelj kvalitete obrazovanja.

Količina ostalih
dobara



Slika 1. Besplatno javno i privatno obrazovanje

Zašto je važno uočiti postojanje pluralizma obrazovanja? Iz jednostavnog razloga što će pluralizam obrazovanja determinirati i ***pluralizam u izvorima financiranja***. Javno obrazovanje bi se prvenstveno financiralo iz središnjeg i lokalnih proračuna, to jest novcem poreznih obveznika, dok bi se privatno financiranje temeljilo na novcu koji bi osiguravali osnivači, roditelji polaznika, polaznici (npr. za cjeloživotno obrazovanje), raznovrsni zainteresirani sponzori i država. Iako na prvi pogled iznenađuje, država se preko raznih dotacija, subvencija ili pomoći može pojaviti i kao znatan financijer privatnoga obrazovanja. O tome nam, uostalom, govori i podatak da u praksi brojnih zemalja udio države u financiranju privatnog obrazovanja nerijetko premašuje i 80%. Razlog tome leži nesumnjivo u činjenici što država, imajući u vidu značenje obrazovanja općenito, pomaže sve njegove oblike.

2. KRIZA FINANCIRANJA OBRAZOVANJA

Kao i u brojnim drugim javnim potrebama, tako se i u obrazovanju pojavljuje izraziti disparitet između potreba za novcem i mogućnosti da se te potrebe zadovolje. Taj je disparitet u obrazovanju tim jače izražen imamo li u vidu prethodno uočeni značaj obrazovanja kao "industrije" kojom se stvara

ljudski kapital, ali i nastojanja da se danas obrazovni proces sve više produžuje. ***Nedostatno financiranje je problem koji podjednako pogađa sve zemlje (i one razvijene i one manje razvijene) pa se zbog toga može govoriti o krizi obrazovanja.*** Kao i svaka kriza tako i ova u obrazovanju, ima svoje posljedice. O posljedicama nedostatnog financiranja možemo suditi imamo li u vidu da je financiranje uz materijalne i ljudske resurse jedan od najznačajnijih inputa u obrazovnom procesu. Štoviše, on je izravno i povezan s ostalim inputima, tako da će se problemi u financiranju jednostavno prenijeti i na obrazovni output. Pri tome se može uočiti vrlo ***jednostavan logički lanac. Nedostatno će se financiranje reflektirati u neodgovarajućoj materijalnoj osnovi i demotiviranosti kadrova zaposlenih u obrazovnom procesu. To potonje proizlazi iz razloga što će njihove plaće drastično zaostajati za plaćama što ih primaju zaposleni u ostalim gospodarskim grupacijama. Daljnje će posljedice biti osjetno slabija kvaliteta prenošenja znanja, vještina i kompetencija te negativna selekcija nastavnog kadra. U konačnici to će dati nekvalitetan output to jest output koji neće odgovarati potrebama tržišta rada.***

Dijagnosticiranje posljedica krize obrazovanja koja se, naglasimo još jednom, pojavljuje kao kriza nedostatnog financiranja, nužna je pretpostavka za ***poduzimanje odgovarajućih mjera liječenja.*** Ukupnost tih mjera čini bit ***reforma obrazovnog procesa.***

Reforme obrazovnog sustava obuhvaćaju pri tome i sam sustav i njegovu organizaciju i oblike. ***Cilj je reformi*** odrediti novi položaj obrazovanja u društvu koji će rezultirati promjenom odnosa okruženja prema obrazovnom sustavu i istodobno determinirati potrebnu visinu financiranja.⁵

Reformske mjere usmjerene na financiranje javnoga obrazovanja obuhvaćaju:

- a) aktiviranje tržišnog mehanizma,
- b) decentralizaciju financiranja.

a) ***Tržišni mehanizam*** financiranja treba aktivirati u svim segmentima obrazovnog sustava gdje je to moguće. Činjenica je, naime, da će biti različite mogućnosti njegova aktiviranja u segmentu tzv. predtercijarnoga (osnovno i srednje) i u segmentu visokoškolskog obrazovanja. U potonjemu mogućnosti su nesumnjivo veće, i ono što se može već uočiti jest trend jačanja tržišnoga nasuprot proračunskom financiranju. Fakulteti su svojim nastavnim i istraživačkim radom izravno povezani s tržištem, gdje mogu uspješno ponuditi proizvode i usluge, kako iz obrazovne sfere tako iz sfere istraživanja.

⁵ Više o reformama obrazovnog sustava vidi P. C. Bauman, *Governing Education*, Public Sector Reform or Privatization, Allyn & Bacon, Boston, MA; H. Vrgoč, op. cit., str. 328.; D. Krbec, *Institutional Framework of Educational Innovations*, članak u zborniku : Fifth International Conference on "Enterprise in Transition", Split, 2003.

Tržišni izvori financiranja su brojni i ovdje možemo spomenuti prihode koji su posljedica menadžmenta prostora, to jest prihodi od iznajmljivanja učionica, športskih dvorana i drugih sadržaja, prihodi koji se ostvare prodajom proizvoda i usluga na tržištu (posebno kad je riječ o stručnim školama), prihodi od cjeloživotnog obrazovanja, razne donacije i slično.

b) ***Drugo reformsko usmjerenje je decentralizacija financiranja.*** Ona se pojavljuje kao refleks decentraliziranog upravljanja obrazovanjem, za koje se danas opravdano smatra da je učinkovitije od centraliziranoga. U uvjetima kad se nacionalni obrazovni sustav s jedne strane širi, a sa druge strane uklapa u tijekove nečega što bismo mogli nazvati svjetskim obrazovanjem, centralizirano upravljanje postaje neučinkovito. Ono teško može uočiti probleme tamo gdje isti nastaju, što će posljedično značiti izostanak pravodobnih aktivnosti za njihovo rješavanje.

Kao nositelji decentraliziranog upravljanja i financiranja postaju država, regionalne zajednice i lokalni upravni organi. Govoreći o decentralizaciji upravljanja i financiranja obrazovanja kao reformskom usmjerenju, potrebno je naglasiti da njegov uspjeh ovisi o velikom broju činitelja. Upozorit ćemo na neke najznačajnije.

Prvo što se pojavljuje kao pretpostavka uspjeha decentralizacije upravljanja i financiranja obrazovanja je jasno razgraničavanje funkcija i ovlasti između viših i nižih razina vlasti. Nadalje, potrebno je i postojanje razgraničenja ovlasti za financiranje obrazovanja, posebice ako se susrećemo s većim stupnjem fiskalne horizontalne neravnoteže iskazanim u velikim razlikama u fiskalnim kapacitetima nižih razina vlasti. Konačno, nužno je postojanje i decentralizacije odgovornosti nižih jedinica vlasti za preuzete obveze u obrazovanju. Ne zaboravimo, naime, da je obrazovanje vrlo specifična javna potreba koje realizaciju središnja vlast treba stalno nadgledati, kako u kvalitativnom, tako i u kvantitativnom smislu. Ako decentralizacije odgovornosti nižih jedinica vlasti nema, onda je lako vjerojatno da će i kvalitetna realizacija preuzetih obrazovnih funkcija biti upitna. Tad neće biti iznenađujuće da se sredstva namijenjena nekom sektoru obrazovanja jednostavno preusmjere za neku drugu potrebu koja se u tom trenutku čini oportunističkom. Postojanje decentralizacije odgovornosti nižih vlasti nikako ne znači da ne treba uspostaviti stalni nadzor i kontrolu središnje države nad odvijanjem i financiranjem obrazovnog procesa. Razloge za to ne bi trebalo posebno navoditi. Naglasimo da je obrazovanje proces koji kreira budućnost jedne nacije, te da zato njegovu strategiju kao i nadzor i kontrolu nad njezinom realizacijom može imati samo središnja vlast.

3. KRIZA OBRAZOVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ I DECENTRALIZACIJA FINANCIRANJA

S krizom obrazovanja koja se očituje u problemu nedostatnog financiranja susreće se i RH. Kao i brojne druge zemlje i ovdje se provode brojne reformske mjere obrazovnog sustava kojima se djeluje na poboljšavanje njegove kvalitete i na što uspješnije uklapanje u međunarodni obrazovni sustav globaliziranoga svijeta. Spomenimo samo razvitak privatnog obrazovanja, cjeloživotnog obrazovanja, implementaciju KNOS-a u osnovnim školama, nastojanje produženja obveznog obrazovanja, primjenu Bolonjske deklaracije u domeni visokoškolskog obrazovanja.

Reformska nastojanja na planu financiranja obrazovanja u RH također su obilježena aktiviranjem tržišnog mehanizma u javnom obrazovanju (proračunski izvori ne mogu i ne smiju biti jedini izvor financiranja) i decentraliziranom financiranju.

3.1. Decentralizacija financiranja obrazovanja - kratki povijesni pregled

Na putu do današnje decentralizacije financiranja obrazovanja Republika Hrvatska je prošla nekoliko razdoblja.⁶

A) Stanje naslijeđeno raspadom SFRJ karakteriziralo je kvazidecentralizirano financiranje koje se realiziralo preko tzv. samoupravnih interesnih zajednica ili popularnih SIZ-ova na temelju tzv. slobodne razmjene rada obrazovanja i gospodarstva. Takav je sustav predstavljao odklon od nekad potpuno centralističkog načina financiranja, ali je istodobno ušao u drugu krajnost - u pretjeranu rascjepkanost novčanih sredstava i nemogućnost kvalitetnog financiranja. SIZ-ovski koncept tako je doživio kritiku i puno prije nego je došlo raspada SFRJ.

B) Razdoblje samostalnosti Republike Hrvatske do 30. lipnja 2001. karakterizira napuštanje SIZ-ovskog načina financiranja i prelazak na centralističko financiranje obrazovanja. Postignuti rezultati ovoga razdoblja također su bili nezadovoljavajući, što se može, uostalom, vidjeti i iz standardnih pokazatelja kojima mjerimo obrazovni input, dakle udjel sredstava za obrazovanje u DBP i udjel sredstava za obrazovanje u državnom proračunu. Oba su ta pokazatelja znatno smanjena uspoređujemo li početak i završetak razdoblja. Treba također spomenuti da je u ovom razdoblju došlo i do znatnog zaostajanja plaća radnika u obrazovanju za plaćama zaposlenih u gospodarstvu i drugim djelatnostima, te do drastičnog smanjenja investicija za obrazovanje (tako je, primjerice, udio investicija u obrazovanje u DBP pao s 4,5%, koliko je iznosio u 1990., na 0,72%, koliko je iznosio na početku 1997. godine).

⁶ Vidi šire: N. Pastuović, (gl. istraživač): Model obveznog školovanja - studija izvodljivosti, Rezultati rada na projektu u prvoj godini istraživanja, Zagreb, 2004.

C) Razdoblje od 1. srpnja 2001. karakterizira zaokret u financiranju obrazovanja u smjeru decentralizacije. Potrebno je ipak istaknuti da se je sustav osnovnog i srednjeg obrazovanja jednim dijelom financirao iz lokalnih proračuna i u prethodnom razdoblju centraliziranog financiranja (rad s darovitim učenicima, stipendije, izgradnja školskih objekata, investicijsko održavanje škola).⁷

3.2. Decentralizacija obrazovanja - postojeće stanje

Financijskoj decentralizaciji prethodila je nova raspodjela poslova i ovlasti u području odgoja i obrazovanja između viših i nižih razina vlasti, uz napomenu da je segment jaslica i predškolskog obrazovanja te skrb o djeci predškolske dobi stavljen od samog početka ovog procesa u djelokrug lokalnih jedinica. U tom smislu gradovi i općine skrbe o realizaciji svih inputa tog obrazovnog segmenta, dok je središnja vlast zadržala u okviru svojih ovlasti donošenje odgovarajućih norma.

Osnovnoškolsko obrazovanje nalazi se pod ingerencijom države, županija, gradova i općina.⁸ Među najvažnije poslove koji su u ingerenciji **države** ubrajaju se:

- osiguravanje financijskih sredstava za plaće, prijevoz i naknade zaposlenika, stručno usavršavanje učitelja, školovanje na manjinskim jezicima i podmirivanje troškova djeci s teškoćama u razvoju,
- financiranje programa za rad s darovitim učenicima,
- pokrivanje troškova informatizacije i opremanja knjižnica,
- sufinanciranje programa privatnoga školstva,
- sufinanciranje kapitalne izgradnje do minimalnog financijskog standarda i programa od zajedničkog interesa,
- donošenje pedagoškoga standarda,
- utvrđivanje kriterija i mjerila za osiguravanje minimalnoga financijskoga standarda,
- razrješenje ravnatelja ako to ne učini školski odbor a za to su se stekli potrebni uvjeti.

Poslovi što ih obavljaju **županije** u domeni osnovnoškolskog obrazovanja jesu:

⁷ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN, 117/93, 69/97 (članak 28. st. 3. Zakona o porezu na promet nekretnina), 33/00, 73/00, 127/00 (članak 172. podst. 11. Općeg poreznog zakona), 59/01, 107/01 i 117/01 (ispr.)

⁸ Sustav osnovnog školstva uređen je Zakonom o osnovnom školstvu, NN, 59/90, 26/93 (čl.129. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje), 27/93, 7/96, 59/01, 114/01.

- osnivanje škola i utvrđivanje školske mreže na svome području,
- osiguravanje finansijskih sredstava za materijalne troškove, investicijsko održavanje, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, prijevoz učenika, te kapitalna izgradnja školskog prostora i opreme,
- determiniranje šire javne potrebe iz ovoga područja kao što su, primjerice, sufinanciranje produženoga i cjelodnevnog boravka učenika, prehrane učenika i slično te osiguravanje novca za njihovo zadovoljavanje,
- raspuštanje školskog odbora ako on ne obavlja svoj posao na zadovoljavajući način u skladu sa zakonom,

Poslovi u ingerenciji **gradova i općina** na planu osnovnoškolskog obrazovanja jesu:

- osnivanje škola na svome području uz napomenu da to pravo imaju 32 grada i da su u tom svom pravu u svemu izjednačeni sa županijama,
- izbor tri člana školskog odbora u školama na svomjem području.

Kao i osnovnoškolsko obrazovanje tako se i **srednjoškolsko obrazovanje** nalazi pod ingerencijom države, županija, gradova i općina.⁹ Među najznačajnije poslove koji su u ingerenciji **države** spadaju:

- osiguravanje finansijskih sredstava za plaće, prijevoz i naknade zaposlenika, stručno usavršavanje učitelja, školovanje na manjinskim jezicima i podmirivanje troškova djeci s teškoćama u razvoju,
- financiranje programa za rad s darovitim učenicima,
- pokrivanje troškova informatizacije i opremanja knjižnica,
- sufinanciranje programa privatnoga školstva,
- sufinanciranje kapitalne izgradnje do minimalnog finansijskog standarda kao i programa od zajedničkog interesa,
- donošenje pedagoškoga standarda,
- utvrđivanje kriterija i mjerila za osiguravanje minimalnoga finansijskoga standarda,
- razrješenje ravnatelja ako to ne učini školski odbor a za to su se stekli potrebni uvjeti,

⁹ Sustav je reguliran Zakonom o srednjem školstvu, NN, 19/92, 26/93 (čl. 128. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje), 27/93, 50/95, 59/01, 114/01.

- nadzor nad obavljanjem djelatnosti.

Poslovi koje obavljaju **županije** u domeni srednjoškolskog obrazovanja jesu:

- osnivanje škola i utvrđivanje školske mreže na svojem području,
- osiguravanje financijskih sredstava za materijalne troškove, investicijsko održavanje, nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala, prijevoz zaposlenika, te kapitalna izgradnja školskog prostora i opreme,
- determiniranje šire javne potrebe iz ove oblasti i osiguravanje novca za njihovo zadovoljavanje,
- raspuštanje školskog odbora ako on ne obavlja svoj posao na zadovoljavajući način u skladu sa zakonom,
- izbor tri člana školskog odbora na prijedlog upravnog tijela jedinice lokale samouprave na čijem se području nalazi središte škole,
- utvrđivanje prijedloga mreže srednjih škola na svojem području.

Gradovi i općine na planu srednjoškolskog obrazovanja predlažu tri člana školskog odbora u školama na svojem području.

Tablica 1.

Raspodjela odgovornosti

Sektori	Država	Županije	Gradovi/općine
Jaslice i predškolsko obrazovanje			Izgradnja i održavanje objekata i pribavljanje inputa (osoblje i sl.)
Osnovnoškolsko obrazovanje	Norme, nastavni plan i program, isplata plaća i upravljanje učiteljskim kadrom, nadzor norma	Izgradnja i održavanje školskih objekata i pribavljanje didaktičkih materijala (tu su funkciju županije preuzele od općina)	Izgradnja i održavanje školskih objekata i pribavljanje didaktičkih materijala
Srednjoškolsko obrazovanje	Norme, nastavni plan i program, isplata plaća i upravljanje učiteljskim kadrom, nadzor norma	Izgradnja i održavanje školskih objekata i pribavljanje didaktičkih materijala	
Visokoškolsko obrazovanje	Puna odgovornost		

Izvor: EU CARDS Projekt fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj

Već smo uvodno ustvrdili jasno razgraničenje poslova i ovlasti između viših i nižih razina vlasti bitna pretpostavka financijske decentralizacije. Glede raspodjele poslova i ovlasti u segmentima osnovnoga i srednjoškolskog

obrazovanja, razvidno je da umjesto jasnoga razgraničenja postoji preklapanje s mogućim krajnje negativnim implikacijama na samo financiranje, a time i na kvalitetno zadovoljavanje obrazovnih potreba. Naglasimo da preklapanje u poslovima i ovlastima između viših i nižih razina vlasti stvara dodatnu potrebu za koordinacijom, a time i povećane troškove po toj osnovi.

Razmotrit ćemo sada rashodnu stranu financiranja decentraliziranih potreba obrazovanja. Iz podataka u tablici 2. razvidno je da izdaci za obrazovanje čine svega 10,3% ukupnih javnih izdataka u 2003. godini, ili svega 4,8% GDP.¹⁰ U tim izdacima najveći udio imaju oni za predškolsko i osnovno obrazovanje (5,8%), a najmanji oni za visokoškolsko obrazovanje (1,8%). Zanimljivo je nadalje uočiti da je u ukupnim javnim izdacima središnja vlast sudjelovala s 84%, a lokalna sa 16%. Iz toga slijedi zaključak da je Hrvatska još uvijek u visokom stupnju unitarna država s relativno malim stupnjem decentralizacije. Takvi odnosi, iako nešto povoljniji u korist decentralizacije, projiciraju se na planu obrazovanja. Naime, u strukturi ukupnih izdataka za obrazovanje središnja vlast sudjeluje sa 72,7%, a lokalna s 27,3%. Pritom u ukupnim izdacima lokalne vlasti za financiranje decentralizirane potrebe obrazovanja na 53 najveće JLS otpada čak 85,4% izdataka, a na sam Zagreb čak 33,3% izdataka. Ostale JLS zastupljene su sa svega 14,6%

Tablica 2.

Struktura izdataka za obrazovanje u 2003. godini
(u milijunima kn i %)

	Ukupno	%	Središnja vlast	%	Lokalna vlast	%
Ukupni izdaci	91.216	100,0	76.635	100,0	14.582	100,0
Obrazovanje	9.358	10,3	6.807	8,9	2.552	17,5
-predškolsko i osnovno	5.278	5,8	3.296	4,3	1982	13,6
-srednjoškolsko	2.100	2,3	1.651	2,2	448	3,1
- visokoškolsko	1.648	1,8	1.627	2,1	21	0,1
- ostalo	333	0,4	233	0,3	100	0,7

Izvor: Ministarstvo financija

Financijskom decentralizacijom proračunski izvori financiranja osnovnog školstva nalaze se u državnom i svim lokalnim proračunima (županije, gradovi/općine), dok su izvori financiranja srednjeg školstva državni proračun i proračuni županija i Grada Zagreba.

Razlika potrebnih sredstava do ukupno utvrđene obveze podmiruje se iz tzv. pomoći izravnjanja, a to su transferi koji se isplaćuju iz "fonda izravnjanja", a izračunavaju se primjenom minimalnih standarda.

¹⁰ Naglasimo da je u istoj godini ukupna javna potrošnja iznosila 47,2% GDP, pri čemu je potrošnja lokalne vlasti bila svega 7,5% GDP.

Praksa je u vrlo kratkom razdoblju od 2001. do 2004. pokazala i u financiranju osnovnoga i u financiranju srednjeg školstva znatan porast pomoći izravnjanja, kako županijama, tako i gradovima. Znakovito je da je porast tih pomoći znatno veći u županijama, ali je podjednako zastupljen i u gradovima (posebno onim manjim). O tome nam govore tablice 2. i 3.

Tablica 3.

Financiranje osnovnoškolskog obrazovanja iz proračuna gradova i županija
(u %)

JLS/Godina	2001.	2002.	2003.
Gradovi:			
- udio poreza na dohodak	62,65	50,04	41,32
- udio pomoći izravnjanja	37,35	49,96	58,68
Ukupno	100,00	100,00	100,00
Županije:			
- udio poreza na dohodak	39,18	32,08	26,02
- Udio pomoći izravnjanja	60,82	67,92	73,98
Ukupno	100,00	100,00	100,00
Gradovi i županije:			
- udio poreza na dohodak	45,52	36,95	30,22
- udio pomoći izravnjanja	54,48	63,05	69,78
Ukupno	100,00	100,00	100,00

Izvor: Priređeno prema: N. Pastuović, (gl. istr.): op. cit.

Tablica 4.

Financiranje srednjoškolskog obrazovanja
(u %)

Godina	2001	2002	2003
Županije:			
- udio poreza na dohodak	64,16	45,33	37,20
- udio pomoći izravnjanja	35,84	54,67	62,80
Ukupno	100,00	100,00	100,00

Izvor: Kao u tablici 3.

To svjedoči o problemu nedostatnih resursa za financiranje decentralizirane funkcije obrazovanja, čak i nakon primanja povećanog dijela poreza na dohodak. Ozbiljnost ovoga problema je to više izražena imamo li u vidu da se o procesu decentralizacije općenito, pa time i decentralizacije obrazovanja, može govoriti samo u onim jedinicama lokalne samouprave koje su proces prihvatile. Preciznije rečeno, radi se o 53 najveće jedinice lokalne samouprave koje se sastoje od 20 županija, Grada Zagreba i 32 grada s više od

10.000 stanovnika i županijskim središtem. Te jedinice, zato što su preuzele obnašanje određenih decentraliziranih funkcija, dobile su pravo na dodatni udio u porezu na dohodak koji se raspodjeljuje na osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu skrb i vatrogastvo (tablica 4.). Pri tome se, što je vidljivo iz podataka u tablici 4., 2,9% namjenjuje osnovnoškolskom, a 2,0% srednjoškolskom obrazovanju.

Tablica 5.

Stope dijeljenja poreza na dohodak za decentralizirane funkcije
(u%)

Decentralizirane funkcije	Osnovnoškolsko obrazovanje	Srednjoškolsko obrazovanje	Socijalna skrb	Zdravstvo	Vatrogastvo
Stope dijeljenja	2,9	2,0	2,0	2,5	2,0-8,0 ¹¹

Zaključak koji iz toga proizlazi jest da probleme decentraliziranog financiranja obrazovanja moramo tražiti u slabostima postojećeg sustava lokalne samouprave.

3.3. Slabosti sustava lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave karakterizira izrazita fragmentarnost glede njihove veličine. Činjenica je, naime, da su jedinice lokalne samouprave male (županije prosječno imaju nešto više od 200.000 stanovnika; velik je broj općina s manje od 1.000 stanovnika, a isto se može konstatirati i za gradove). Navedimo i to da prosječna općina ima tek 3.228 stanovnika i 86 km² površine, dok prosječni grad ima 18.741 stanovnika i 167 km² površine, što naše lokalne jedinice u europskim razmjerima svrstava u male. Zbog male veličine nemoguće je iskoristiti ekonomiju razmjera, **što vodi porastu jediničnih troškova davanja usluga.**

Istodobno, **veličina jedinica lokalne samouprave posljedično djeluje na njihov fiskalni kapacitet, a preko toga i na njihovu sposobnost davanja usluga.**

Danas se u RH susrećemo s velikim razlikama u fiskalnim kapacitetima, to jest sa značajnom razinom horizontalne fiskalne neravnoteže, pri čemu velik broj jedinica lokalne samouprave nije u mogućnosti kvalitetno financirati niti svoje osnovne potrebe, a kamoli obrazovanje. Primjera radi naznačimo da visina *per capita* izdataka varira između minimalnih 1.260 kuna u Brodsko-posavskoj županiji koja slovi kao jedna od najsiriromašnijih, do 4.290 kuna u Zagrebu, koji je najbogatije područje u zemlji.

Posljedica će toga biti i nejednak položaj učenika koji se primjerice školuje u malom gradu, općini ili županiji i onoga koji se školuje u Zagrebu. To

st.hr¹¹ Udio u porezu na dohodak namijenjenom vatrogastvu bio je 2,0% u 2002. godini, a 8,0% u 2005. godini.

je potpuno suprotno pravilu egalitarizma, na kojemu je utemeljeno obrazovanje u svakoj demokratskoj državi.

Problem izrazite fiskalne neravnoteže treba dodati i činjenicu da središnja država još uvijek nema pravu sliku o fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica samouprave, koju bi stekla tek uvidom u realnu veličinu njihovih prihoda i rashoda.

U tom kontekstu središnja vlast nije u mogućnosti uspostaviti potreban nadzor i kontrolu nad upotrebom dodijeljenih pomoći za izravnanje onim jedinicama lokalne samouprave kojima je to uistinu potrebno, a na temelju jasno utvrđenih kriterija financijskoga izravnjanja.

Ti kriteriji, nažalost, do danas nisu uspostavljeni, a korištenje pokazateljima kao što su odstupanja *per capita* prihoda i izdataka od istovjetnih nacionalnih vrijednosti *per capita* često ne daje željene rezultate. Primjerice, jedna općina može imati male *per capita* izdatke za obrazovanje zato što joj malen broj mlade populacije, a ne zato što je siromašna i treba joj pomoći.

Osim toga, poseban je problem i nepostojanje poticajnih mjera kojima bi se inicirao razvitak obrazovanja na područjima od posebne društvene skrbi. Ne bi trebalo zaboraviti da glavna poluga razvitka tih područja može biti samo obrazovanje, a upravo se tu javna potreba ne zadovoljava na kvalitetan način.

4. UMJESTO ZAKLJUČKA - KAKO OSIGURATI UČINKOVITU FINANCIJSKU DECENTRALIZACIJU U SEKTORU OBRAZOVANJA

Na kraju naših razmatranja problematike financijske decentralizacije u sektoru obrazovanja moguće je naglasiti glavne smjernice daljnjega djelovanja poradi postizavanja njezine što veće učinkovitosti. Glede toga potrebno je:

- jasno razgraničiti funkcije i ovlasti između viših i nižih razina vlasti, ali i ovlasti za financiranje javnih potreba, čime će se izbjeći preklapanje i sve negativne posljedice koje ono ima,
- jačati odgovornost lokalnih jedinica samouprave u izvršavanju preuzetih decentraliziranih obveza financiranja obrazovanja,
- poticati suradnju između jedinica lokalne samouprave u financiranju decentraliziranih funkcija obrazovanja, i to smanjivanjem fiskalne horizontalne neravnoteže,
- izgrađivati odgovarajući informacijski sustav koji će omogućiti središnjoj vlasti pravi uvid u fiskalne kapacitete lokalnih jedinica samouprave, i koji će istodobno biti osnova za nadzor i kontrolu financiranja obrazovanja na lokalnim razinama,

- kreirati jasne kriterije za dodjelu pomoći izravnjanja,
- stvoriti odgovarajuće poticaje na područjima od posebne društvene skrbi, gdje bi svoje mjesto uz središnju vlast našle i "bogate" jedinice lokalne samouprave.

Realizacija spomenutih smjernica djelovanja nije jednostavna i bez nje financijska decentralizacija obrazovanja neće dati željene rezultate. Ustrajanje na tomu da se stvore pretpostavke za uspješnu financijsku decentralizaciju mora biti potpomognuto spoznajom da se sve navedene aktivnosti nalaze u funkciji stvaranja kvalitetnoga obrazovnog sustava, koji nas jedino može odvesti u društvo znanja.

LITERATURA

P. C. Bauman, *Governing Education*, Public Sector Reform or Privatization, Allyn & Bacon, Boston, MA

EU CARDS Projekt fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj - Financiranje regionalne i lokalne samouprave u Hrvatskoj: Predloženi model reforme, 2007.

D. Krbec, Institutional Framework of Educational Innovations - članak u zborniku: *Fifth International Conference on "Enterprise in Transition"*, Split, 2003.

N. Pastuović, (gl. istraživač): Model obveznog školovanja - studija izvodljivosti, Rezultati rada na projektu u prvoj godini istraživanja, Zagreb, 2004.

H. Rosen, *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb, 1999.

H. Vrgoč, Financiranje školstva u Hrvatskoj - članak objavljen u zborniku radova *Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države*, Zagreb, 2000., str. 325-339.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN, 117/93., 69/97. (članak 28. st. 3. Zakona o porezu na promet nekretnina), 33/00, 73/00, 127/00. (članak 172. podst. 11. Općeg poreznog zakona), 59/01., 107/01. i 117/01. (ispr.)

Zakon o osnovnom školstvu, NN, 59/90., 26/93. (čl. 129. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje), 27/93., 7/96., 59/01., i 114/01.

Zakon o srednjem školstvu, NN 19/92. i 26/93. (čl. 128. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje), 27/93., 50/95., 59/01. i 114/01.

Nikša Nikolić, Ph. D.

Full professor
Faculty of Economics
University of Split

FINANCIAL DECENTRALIZATION OF THE EDUCATIONAL SYSTEM IN CROATIA¹²

Abstract

Human resource, one of the most important development resources of the world, is undoubtedly a basic precondition for entering the society of knowledge. The quality of human knowledge is determined by the quality of the educational system that enables knowledge, skill and competence acquisition required in the labor market. Quality educational system must be based on the quality financing. One of the problems that emerge is a disproportion between the educational needs and the possibilities of their financing. This problem is present in all countries, thus it shows that it is about educational financing crisis. Encountered with numerous severe consequences of this crisis, the countries undertake different measures, which basically represent the essence of the educational process reform. Public education financing reform measures are directed towards activating trade mechanism and financing decentralization. Croatia is not the exception where the education financing crisis is also pronounced and where numerous reform measures have been undertaken in order to surpass the crisis. This paper examines the measures which are directed towards the decentralization of education financing in Croatia.

Key words: education financing, education financing crisis, financial decentralization of education

JEL classification: H52

¹² The article is a result of author's presentation in the conference „Decentralization of the educational system in the Republic of Croatia“, held in Split in 2007.